

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ ЯК КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Термін «категорія» походить від давньогрецького *κατηγορία* та перекладається як «твердження, ознака, визначеність». У звичайному слововживанні цим словом позначають розряди або класи певних речей чи явищ, наприклад, досить часто вживаються вирази «категорії працівників», «категорії товарів» тощо. Проте в пізнанні та науці цей термін має дещо інше значення: кожна наука має свій категоріальний апарат, тобто сукупність тих найперших і загальних понять, які фіксують та виражають найбільш якісні характеристики предмета пізнання й осмислення або суттєві зв'язки.

Філософ П.В. Копнін щодо цього пише: «Коли йдеться про визначення категорій, то звичайно вказують, що категорії – найбільш загальні поняття. Це визначення правильне, проти нього важко що-небудь заперечити. Справді, категорії – це форми мислення, причому як форми мислення їх, без сумніву, необхідно зарахувати до понять. Категорія, як і інші поняття, являє собою відображення об'єктивного світу, узагальнення явищ, процесів, наявних незалежно від нашої свідомості. Категорії є продуктом діяльності певним чином організованої матерії – мозку, який дає можливість людині адекватно відображати дійсність» [1, с. 92].

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає декілька значень слова «категорія»: 1) основне логічне поняття, яке відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, що існують у реальній дійсності; 2) родове поняття, яке означає розряд предметів, явищ тощо або їх важливу спільну ознаку; 3) група, розряд однорідних предметів, осіб або явищ, що відрізняються від інших певними ознаками [2, с. 420]. Дещо вужче трактує термін «категорія» О.О. Селіванова: «Найбільш загальне фундаментальне поняття, що відображає сутнісні, закономірні зв'язки та відношення об'єктів пізнання й дослідження» [3, с. 202].

Відповідно, категорії права – це найбільш загальні поняття, що вживаються в праві [4, с. 64]. На думку Н.І. Панова, правові категорії – найбільш загальні, фундаментальні та глибокі правові поняття, що є межею наукового узагальнення як у певній сфері юридичних знань, так і в правознавстві, юридичній практиці в цілому [5, с. 115]. Саме таке визначення, на нашу думку, є найбільш вдалим. Так, І.М. Ткаченко зазначає, що правові категорії, на відміну від правового поняття, являють собою найбільш загальні фундаментальні поняття, об'єднані спільною ознакою. Правова категорія є родовим поняттям щодо правового поняття. Як установлені поняття правові категорії широко використовуються в юридичній практиці, законодавстві через закони та інші нормативно-правові акти. Правові категорії виокремлюються в складі кожної галузевої юридичної науки, тому й адміністративне процесуальне право не є винятком. Разом із правовими поняттями правові категорії становлять загальний категоріальний або понятійно-термінологічний апарат юридичної науки та юридичної практики [6, с. 384].

З набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) уперше легальне закріплення отримала низка таких важливих правових категорій, як «адміністративний процес», «адміністративне судочинство», «адміністративний позов», «публічно-правовий спір» тощо. На доктринальне опрацювання сутності й змісту наведених категорій звертає увагу О.П. Рябченко, зазначаючи, що це опрацювання має не лише суто теоретичне, а й практичне значення, яке впливає на формулювання належної правозастосовної діяльності адміністративних судів [7, с. 12]. Так, щодо визначення сутності правової категорії «адміністративний процес» у юридичній літературі висловлюються різні точки зору, які можна об'єднати в декілька основних підходів, зокрема вузький і широкий.

Представники вузького підходу розглядали адміністративний процес як порядок суто юрисдикційної діяльності, що має негативний характер, тобто під адміністративним процесом розуміли врегульований нормами адміністративного права порядок вирішення публічно-правових спорів у сфері публічного управління [8, с. 11; 9, с. 43]. Представники широкого підходу пов'язують розуміння адміністративного процесу з діяльністю органів публічного управління щодо прийняття нормативних актів та застосування правових норм у сфері публічного управління, а також порядком діяльності адміністративних судів [10, с. 26; 11, с. 21; 12, с. 123; 13, с. 76–79].

Вважаємо, що жодний з окреслених підходів не відповідає сучасним реаліям правового життя. Наведені підходи до розуміння адміністративного процесу сформувалися за радянської правової доктрини, коли принципової різниці між правосуддям і державним управлінням не існувало. Нині, зважаючи на визначену в Конституції України принципово нову роль держави у відносинах із людиною, поняття адміністративного процесу набуває нового змісту, що пов'язується з функціонуванням адміністративної юстиції; саме так воно пояснюється законодавцем у ч. 1 п. 5 ст. 3 КАС України [14, с. 334].

Водночас поняття «адміністративний процес» потребує кореляції з категорією «адміністративне судочинство», адже вони одночасно вживаються в КАС України. Відповідно до ст. 3 КАС України адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, а адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України. Аналіз цих двох понять з урахуванням того, що діяльність адміністративного суду реалізується також у відносинах з особами, які беруть участь у справі, та іншими учасниками адміністративного процесу, дозволяє дійти висновку про їх фактичну тотожність [15, с. 61].

Тому в нашому дослідженні ці поняття вживаються як тотожні, як і поняття «позов» в адміністративному судочинстві та «адміністративний позов», адже відсутні правові підстави розмежування визначених понять.

Наявні наукові розвідки щодо змісту правової категорії «адміністративний позов» здебільшого зосереджуються на коментуванні положень чинного законодавства або ж мають характер «постановки питання». Остання теза яскраво виявля-

ється в двох моментах. По-перше, у літературі, як уже зазначалося, навіть немає єдиного підходу щодо того, що саме слід розуміти під поняттям «адміністративний позов». По-друге, навчальна література із судового адміністративного процесу часто взагалі не зупиняється на питанні сутності адміністративного позову та лише дублює положення КАС України [16].

Слід зазначити, що адміністративний позов як правова категорія, яка належить до основних інститутів процесуально-правової науки, розглядається в літературі в декількох принципово не суперечливих аспектах. Одна група дослідників вважає, що поняття адміністративного позову має окремо визначатися в процесуальному (звернена до суду вимога про захист порушеного права, свобод чи законних інтересів) та в матеріальному (матеріально-правова вимога позивача до відповідача) значенні [17, с. 46; 18]. Друга група вчених дотримується позиції про цілісність такого поняття, що відображає органічне поєднання двох сторін: матеріально-правової та процесуальної [19, с. 224; 20, с. 155; 21 с. 125; 22, с. 26]. Третя група вчених дотримується позиції щодо розуміння адміністративного позову як процесуального інституту, тобто звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод, законних інтересів або реалізацією повноважень у сфері публічно-правових відносин [23, с. 100; 24, с. 89; 25].

Прихильником процесуального підходу до розуміння адміністративного позову є І.О. Картузова, яка слушно зазначає, що важливість матеріально-правової вимоги не слід абсолютизувати, пояснюючи це тим, що навіть за зміни матеріально-правової вимоги перебіг процесу залишиться незмінним. Крім того, автор зазначає, що за такого розуміння позову вимогу особи, яка виступає від свого імені за захистом прав і законних інтересів інших осіб, не можна назвати позовом, оскільки ця вимога не містить і не може містити матеріально-правової вимоги позивача до відповідача [26, с. 94].

Н.В. Мостова зазначає, що адміністративний позов – це звернена до адміністративного суду правова вимога позивача про проведення судом певних дій із зазначенням способу захисту, що передбачається публічно-правовими відносинами, ґрунтується на юридичних фактах, подається (надсилається) до суду у формі позовної заяви для розгляду й вирішення в чітко встановленому процесуальному порядку [27, с. 10].

Відповідно до такого підходу поняття «адміністративний позов» розкривається як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-владних правовідносинах. При цьому слово «звернення» можна розуміти і як дію, і як відповідний документ (заяву), що передбачають ініціювання розгляду судовим органом адміністративної юрисдикції питання захисту прав, свобод, інтересів та реалізації повноважень у сфері публічного управління. Однак саме звернення, навіть якщо в ньому йтиметься про порушення індивідуальних правових гарантій особи, не може бути підставою для відкриття провадження в адміністративній справі. Воно, відповідно до ст. 106 КАС України, має викладатися в належній процесуальній формі та відповідати іншим вимогам щодо змісту й форми позовної заяви.

Близьким за змістом є визначення адміністративного позову, запропоноване Ю.М. Мирошніченко. Науковець визначає адміністративний позов як зверне-

ну до суду вимогу зацікавленої особи про поновлення порушених або визнання оспорюваних прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин шляхом застосування до відповідача передбачених законом заходів державного примусу [24, с. 91]. Таке визначення адміністративного позову як процесуальної категорії, на думку автора, відповідає суті адміністративного судочинства. Суд, на відміну від цивільного процесу, не є виключно арбітром, а з огляду на фактичну нерівність учасників публічно-правових відносин займає активну позицію щодо з'ясування дійсних обставин справи та на підставі ст. 11 КАС України може, зокрема, з власної ініціативи витребувати докази, вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Проте положення щодо застосування до відповідача заходів державного примусу є досить спірним, оскільки основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, а також реалізація владних повноважень у сфері публічно-правових відносин.

Близькою також є думка А.О. Селіванова, який наголошує, що адміністративний позов завжди є вимогою, зверненою до держави в особі суду щодо ухвалення об'єктивно правильного судового рішення [25, с. 28]. В.В. Середа визначає адміністративний позов як оформлену відповідно до процесуальних норм правову вимогу особи до адміністративного суду щодо дій, бездіяльності та рішень публічної адміністрації з метою поновлення, визнання або захисту її суб'єктивних прав [25]. Р.О. Куйбіда вважає, що адміністративний позов – це процесуальний документ, з яким звертаються до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір [26, с. 211].

Слід зазначити, що поширене серед науковців розуміння категорії «адміністративний позов» як процесуально-правового інституту, на нашу думку, має практичне значення, що насамперед пов'язано з легальним визначенням поняття «адміністративний позов» у ст. 3 КАС України. Однак воно не охоплює повністю сутності звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів і реалізацію повноважень у сфері публічно-владних відносин, тому що функціональне призначення адміністративного позову не обмежується лише стадією відкриття провадження в справі, адже це є лише одним із перших етапів у реалізації права на судовий захист. Крім того, визначення позову через категорію «звернення» неможливо пояснити наявністю таких інститутів, як право на пред'явлення адміністративного позову, право на зміну предмета й підстав позову, визнання позову та відмову від нього.

Як зазначено вище, деякі дослідники підтримують концепцію щодо розуміння правової категорії «адміністративний позов» як двох самостійних понять – у процесуальному та матеріально-правовому значенні, тобто визначають адміністративний позов як категорію, що притаманна двом галузям права: матеріальному і процесуальному. У такому разі, як стверджує В.В. Гордєєв, адміністративний позов у матеріально-правовому аспекті розуміється як суб'єктивне право, благо, яке захищається судом, у процесуальному аспекті – як звернена до суду вимога про захист порушеного права, свобод, законних інтересів чи реалізацію повноважень

у публічно-правовій сфері [19, с. 254]. При цьому щодо розгляду правової категорії «адміністративний позов», що відображає її дуалістичну природу, думки вчених розділяються стосовно того, яка складова є первинною: матеріально-правова або процесуальна.

Прихильники первинності матеріально-правового аспекту зазначають, що правова категорія «адміністративний позов» характеризується як виражена в процесуальній формі вимога позивача до відповідача, звернена через адміністративний суд, з метою вирішення публічно-правового спору, який виникає у зв'язку з необхідністю визнання неправомірним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [28, с. 46]. Так, В.М. Бевзенко зазначає, що адміністративний позов – це врегульована нормами адміністративного процесуального права форма вимог позивача до відповідача, які висувуються в порядку, передбаченому адміністративним процесуальним законом [1, с. 145].

Такий підхід до розуміння адміністративного позову, насамперед як матеріально-правової вимоги позивача до відповідача, втрачає свою актуальність, оскільки зі змісту визначення «вимога позивача до відповідача» постає, що адміністративний позов може бути пред'явлений лише особою, яка є суб'єктом спірних публічно-правових відносин. При цьому не враховуються можливості суб'єктів (наприклад, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади та місцевого самоврядування) звертатися у випадках, встановлених законом, до адміністративного суду з вимогою про захист прав, свобод та інтересів інших осіб. Такі особи під час вирішення публічно-правового спору мають лише процесуальний, а не матеріально-правовий інтерес.

Розкриваючи органічний зв'язок адміністративного позову з матеріально-правовою вимогою до відповідача, не слід забувати його процесуальну сутність у разі, коли вимога позивача до відповідача виникла та може існувати до й поза судовим процесом як спірний стан правовідносин. Ця вимога зумовлює необхідність подання позову, проте сама в позові не стає рівнозначною вимозі позивача до суду, а навпаки, проявляється в її елементах. На перший план у позові виступає звернення позивача до суду з вимогою про захист суб'єктивних прав, свобод, інтересів або реалізацію владних повноважень.

Розглядаючи правову категорію «адміністративний позов», деякі правники роблять акцент саме на його процесуальній стороні. Так, О.Б. Зеленцов, Ю.А. Попова підкреслюють, що адміністративний позов становить вимогу про захист прав, свобод, законних інтересів заявника, подану громадянином, прокурором, про перевірку законності актів, дій до адміністративного суду (або суду, який розглядає адміністративні справи, якщо в державі не створено систему судів адміністративної спеціалізації) [31, с. 40; 32, с. 121]. У науковій літературі існують різні підходи щодо того, кому саме адресує свою вимогу позивач – суду чи протилежній стороні в справі, адже процесуально позов розглядається судом, проте з матеріального боку містить вимогу, яка стосується саме відповідача в справі (скасування рішення, вчинення дії тощо). Згадані автори вважають, що адміністративний позов є вимогою особи про захист її прав, скерованою саме до суду [21, с. 45].

З огляду на проаналізовані матеріально-правовий і процесуальний підходи до розуміння правової категорії «адміністративний позов» необхідно зазначити, що вони не відповідають вимогам єдності й універсальності позову, а прихильники наведених підходів змішують такі поняття, як позов і право на позов, яке дійсно може існувати в процесуальному та матеріально-правовому розумінні.

Нарешті, дослідники, які розуміють адміністративний позов з огляду саме на єдність і неподільність позову, визначають адміністративний позов як право заінтересованої особи, що постає зі спірних публічно-правових відносин, звернутися з вимогою до адміністративного суду про захист свого або чужого права чи законного інтересу, яка підлягає розгляду й вирішенню в передбаченому законом порядку [33, с. 156]. Насправді важко уявити, щоб позивач звертався до відповідача, а не до суду, наприклад, з вимогою про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень, про тимчасову заборону діяльності чи примусовий розпуск об'єднання громадян, про примусове видворення іноземця за межі України, про визнання наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень. Учасники спору, як справедливо зазначає І.М. Зайцев, знаходяться в такому стані протистояння, який позбавляє їх можливості самостійно розв'язати юридичний конфлікт та змушує звернутися для суду за його вирішенням [34, с. 50]. Ухвалюючи постанову, суд не зобов'язує відповідача визнати право позивача та задовольнити його вимогу, суд сам за наявності до того передбачених законом підстав задовольняє звернену до нього вимогу позивача й поновлює порушене (визнає оспорюване) право передбаченими законом засобами.

Аналізуючи різні погляди вчених щодо розуміння адміністративного позову, хотілося б звернути увагу на визначення Ю.С. Педька, який був прихильником єдиного підходу, що об'єднує обидві сторони позову – матеріально-правову та процесуально-правову. Автор справедливо відзначав, що адміністративний позов є процесуальним засобом ініціювання суб'єктом конфліктних публічно-правових відносин правозахисної адміністративно-судової діяльності, що оформлює правову вимогу матеріально-правового характеру однієї зі сторін публічно-правового спору (учасника адміністративного судочинства) і невід'ємно пов'язується з розглядом адміністративним судом відповідної справи адміністративної юрисдикції та прийняттям за нею рішення [20, с. 155]. Висновок про те, що адміністративний позов слід розглядати як єдине поняття, також зробив О.М. Пасенюк: «У судовому адміністративному процесі правова вимога стає адміністративним позовом лише в разі звернення до адміністративного суду. Процесуально-правовим наслідком звернення до суду з адміністративним позовом та постановленням ухвали про відкриття провадження в справі є початок адміністративного судочинства, а матеріально-правовим наслідком – переривання часу звернення до адміністративного суду» [27, с. 189].

Підхід поєднання матеріально-правового та процесуального аспекту щодо розуміння адміністративного позову є найбільш виваженим. Це пояснюється тим, що, з одного боку, адміністративний позов подається до суду, тому не може розглядатися виключно як вимога позивача до відповідача. З іншого боку, адміністративний позов є процесуальною формою певного матеріально-правового змісту (вимога

щодо вирішення публічно-правового спору), тобто процесуально-правова форма знаходить своє вираження в пред'явленні адміністративного позову до суду, а матеріально-правову сторону становить право на задоволення позовних вимог.

Крім того, що правова природа адміністративного позову включає поєднання матеріально-правового й процесуального аспектів, для її правильного розуміння необхідно дослідити також саму природу публічно-правового спору, оскільки адміністративний суд розглядає вимогу про захист прав, свобод, інтересів чи реалізацію повноважень у сфері публічно-правових відносин у зв'язку з вирішенням саме публічно-правового спору, який виник між сторонами спірних правовідносин.

З огляду на те, що позовна форма захисту прав, свобод, інтересів та реалізація повноважень у сфері публічно-правових відносин є процесуальною формою, яка застосовується під час вирішення публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства, слід звернутися до визначення самого публічно-правового спору. Так, необхідно навести визначення А.Ю. Осадчого, який окреслює публічно-правовий спір як втілене в юридично значущих для сторін протиріччя діях щодо реалізації прав, свобод, інтересів, повноважень у публічно-правових відносинах, а також щодо реалізації публічно-владних (у тому числі управлінських) функцій та пов'язаних із ними прав, свобод, інтересів поза конкретними правовідносинами [36, с. 101].

Для правильного розуміння сутності правової категорії «публічно-правовий спір» автор розкриває його основні ознаки, до яких відносить такі: характер спірних правовідносин, які завжди є публічно-правовими; виникнення під час здійснення публічно-владних управлінських функцій (тому хоча б однією стороною публічно-правового спору повинен виступати суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями, причому саме у зв'язку з їх реалізацією); втілення в юридично значущих діях сторін, оскільки публічно-правовий спір, як і будь-який інший конфлікт, знаходить вираження у взаємодії сторін спору; вирішення означених публічно-правових спорів потребує специфічних правових процедур, відмінних від вирішення приватноправових спорів, що обумовлюється суттєвими відмінностями, які відображені в принципі офіційного зв'язку всіх обставин у справі, презумпції правомірності вимог позивача фізичної чи юридичної особи тощо [15, с. 108].

Як зазначається в літературі, важливим є твердження про те, що адміністративний позов розглядається лише в порядку позовного провадження. Окремі дослідники ще більше поглиблюють цю тезу, зазначаючи, що в сучасному адміністративному судочинстві поряд із позовним провадженням із вирішення публічно-правових спорів запроваджено також непозовне (особливе) провадження, тобто деякі справи вирішуються в порядку окремого виду судового провадження, відмінного від загального (позовного) провадження, у якому вирішується більшість адміністративних справ, – особливого провадження адміністративного процесу. До адміністративних справ особливого провадження належать справи за зверненням органів доходів і зборів щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків, підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків, стягнення коштів за податковим боргом,

зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували чи перебувають під митним контролем або використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим (ст. 183-3 КАС України). До справ особливого провадження також можна віднести справи за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, які пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 183-4 КАС України). Предметом судового розгляду в особливому провадженні адміністративного процесу є не публічно-правовий спір, а підстави щодо реалізації владних повноважень заявника – суб'єкта владних повноважень щодо застосування (скасування) примусових заходів у випадках, передбачених законом. У цьому разі суд не вирішує публічно-правовий спір, а здійснює попередній контроль за діями, якими суттєво порушуються права громадян та юридичних осіб, надаючи дозвіл на застосування примусових заходів [15, с. 111].

В адміністративно-процесуальному законодавстві та судовій практиці використовуються такі терміни, як «адміністративний позов» і «позовна заява». У свою чергу постає питання щодо співвідношення цих понять. Законодавець закріплює, що позов подається до суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником (ст. 104 КАС України). Кожна позовна заява має письмову форму та свій, обумовлений конкретними обставинами, зміст у вигляді конкретних матеріально-правових вимог, які в обов'язковому порядку повинні бути підтверджені доказами.

Розглядаючи співвідношення позову й позовної заяви, Г.Л. Осокіна зазначає, що якщо позовна заява (форма) – це спосіб існування позову (тобто змісту), то позов завжди являє собою щось внутрішнє, що не може бути пізнане безпосередньо, оскільки пізнається лише через свій прояв у позовній заяві [37, с. 132]. Наведена думка дає підстави стверджувати, що адміністративний позов і позовна заява співвідносяться як зміст та його зовнішня форма. Дійсно, позовна заява – це спосіб існування й вираження позову як вимоги про захист суб'єктивних прав або публічних інтересів, тобто є його процесуальною оболонкою.

У зв'язку із цим прослідковується службова роль позовної заяви як форми адміністративного позову, яка полягає в тому, що в ній відображаються елементи позову, а також інші відомості, необхідні для правильного й швидкого розгляду та вирішення адміністративної справи. Тобто призначення позовної заяви як форми адміністративного позову полягає в тому, щоб довести до відома суду та осіб, які беруть участь у справі, суть вимоги позивача, що звертається до суду за захистом свого права або законного інтересу.

Г.Л. Осокіна під час співвідношення позову й позовної заяви зазначає, що позовна заява (як форма), на відміну від позову, є більш статичним елементом, якому притаманний динамічний характер [37, с. 133]. Це пояснюється тим, що під час зміни позову за допомогою уточнення або заміни його елементів позовна заява залишається незмінною до тих пір, доки зміна елементів одного позову не спричинить його заміну іншим позовом. У цьому разі новому позову повинна відповідати

й нова форма, тобто позовна заява. Наочною ілюстрацією такого співвідношення адміністративного позову та позовної заяви може бути заміна неналежної сторони.

З огляду на те, що наше дослідження має діалектичне підґрунтя, недостатньо констатувати сам факт амбівалентної правової природи адміністративного позову та лише зазначати, що правова категорія «адміністративний позов» поєднує в собі як матеріально-правову, так і процесуальну сторони. Завданням є надання єдиного визначення адміністративного позову, яке відобразило б його дуалістичну природу та основні ознаки.

Отже, на підставі проаналізованих підходів можна навести таке розуміння правової категорії «адміністративний позов»: звернена через адміністративний суд матеріально-правова вимога позивача до відповідача щодо захисту прав, свобод, інтересів чи реалізації повноважень у сфері публічних відносин шляхом вирішення публічно-правового спору на засадах рівності та змагальності сторін.

Розкриття правової категорії адміністративного позову було б неповним без виокремлення його характерних ознак, які розвивають запропоновану автором дефініцію. До цих ознак належать такі:

1) адміністративний позов є універсальним засобом захисту прав, свобод та інтересів або реалізації повноважень у сфері публічно-правових відносин, що регулюється нормами не лише адміністративного, а й фінансового, конституційного та інших галузей публічного права;

2) адміністративний позов є гарантією реалізації права на судовий захист прав і свобод людини й громадянина в адміністративному судочинстві (ч. 2 ст. 55 Конституції України). Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства мають гарантоване право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права та свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді [38];

3) є засобом забезпечення ініціювання позовного провадження та захисту порушеного права в адміністративному судочинстві;

4) розгляд адміністративного позову та вирішення відповідного публічно-правового спору відбувається на засадах змагальності й рівності сторін перед законом і судом;

5) адміністративний позов забезпечує захист публічних інтересів, що покладені в основу визначення компетенції (функцій, повноважень) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічно-владних повноважень. Отже, захищаючи публічний інтерес, адміністративний суд забезпечує насамперед правомірність реалізації публічно-владних повноважень відповідних суб'єктів публічно-правових відносин у взаємовідносинах із недержавними суб'єктами.

Література

1. Копнин П.В. Диалектика как логика и теория познания. Опыт логико-гносеологического исследования / П.В. Копнин. – М. : Наука, 1973. – 129 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
3. Селіванова О.О. Сучасна лінгвістика: термінологічна енциклопедія / О.О. Селіванова. – Полтава : Довкілля-К, 2006. – 716 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3. – 2001. – 790 с.
5. Словарь терминов по теории государства и права : [учеб. пособие] / рук. авт. кол. Н.И. Панов. – Х. : Основы, 1997. – 180 с.
6. Ткаченко І.М. Розмежування термінів «правове поняття», «правова категорія» та «правовий концепт» (на прикладі норм Цивільного кодексу України) / І.М. Ткаченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Т. 22(61). – 2009. – № 1. – С. 384–388.
7. Рябенко О.П. Новелізація категорій адміністративного права і процесу: окремі питання трансформації їх змісту / О.П. Рябенко // Право України. – 2014. – № 3. – С. 12–17.
8. Демин О.А. Административное право : [учеб. пособие] / О.А. Демин ; под ред. Г.А. Туманова. – М. : Юрист, 1999. – 448 с.
9. Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева. – М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. – 67 с.
10. Голосніченко І.П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І.П. Голосніченко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – 2003. – Вип. 19. – С. 26–31.
11. Бахрах Д.М. Административное право : [учебник для вузов] / Д.М. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 355 с.
12. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления : [монография] / Е.В. Додин. – К. ; О. : Вища школа, 1976. – 128 с.
13. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. – М. : Юрист, 1999. – 320 с.
14. Кравчук В.М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В.М. Кравчук. – Х. : Фактор, 2011. – 800 с.
15. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : [підручник] / С.В. Ківалов, І.О. Каргузова, А.Ю. Осадчий. – О. : Фенікс, 2014. – 342 с.
16. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посібник] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
17. Янюк Н.В. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга / В.Н. Янюк // Право України. – 2003. – № 9. – С. 46–51.
18. Котенко В.М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст / В.М. Котенко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 207–211. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09kvmpzt.pdf>.
19. Гордеев В.В. Позовна заява як юридичний факт в адміністративному судочинстві України / В.В. Гордеев // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – Вип. 57. – 2012. – С. 224–231.
20. Педько Ю.С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві / Ю.С. Педько // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 155–161.
21. Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю.А. Попова. – Краснодар : КГАУ, 2002. – 192 с.
22. Зеленцов А.Б. Теоретические проблемы административного иска / А.Б. Зеленцов // Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 26–41.
23. Каргузова І.О. Поняття, елементи та види адміністративного позову / І.О. Каргузова // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 94–100.
24. Мирошніченко Ю.М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика / Ю.М. Мирошніченко // Судова апеляція. – 2008. – № 3. – С. 89–95.
25. Середа В.В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду / В.В. Середа // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 49. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua/.../1/Sereda_496_504.pdf.
26. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Мостова ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – 20 с.

27. Селіванов А.О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юстиції (проблеми теорії і практики) / А.О. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.
28. Кодекс адміністративного судочинства України : [наук.-практ. коментар] / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.
29. Янюк Н.В. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга / В.Н. Янюк // Право України. – 2003. – № 9. – С. 46–51.
30. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посібник] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
31. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право : [учеб. пособие] / А.Б. Зеленцов. – М. : РУДН, 2012. – 148 с.
32. Попова Ю.А. Административный иск и процессуальная форма его разрешения / Ю.А. Попова // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития : сб. науч. трудов / редкол. : В.В. Ярков, М.А. Вихут и др. – Екатеринбург : Изд-во Гуманитарного ун-та, 2000. – С. 120–124.
33. Гудз Б.Д. Адміністративний позов у адміністративній процедурі судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади / Б.Д. Гудз // Митний комплект: митна справа та митні правила. – 2012. – № 5. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 156–160.
34. Зайцев И.М. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание, значение / И.М. Зайцев, Н.А. Рассохатская // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 50–55.
35. Адміністративне судочинство України : [підручник] / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
36. Осадчий А.Ю. Юрисдикція судів з розгляду публічно-правових спорів / А.Ю. Осадчий // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 101–106.
37. Осокина Г.Л. Иск (теория и практика) / Г.Л. Осокина. – М. : Городец, 2000. – 192 с.
38. У справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України : Рішення Конституційного Суду України від 09.09.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – С. 100. – Ст. 1377.

Анотація

Ківалов С. В. Адміністративний позов як категорія адміністративного права. – Стаття.

У статті проаналізовано різні підходи щодо визначення сутності та поняття «адміністративний позов» як категорії адміністративного права. Увагу акцентовано на трьох підходах щодо визначення змістовного навантаження цього поняття: 1) повинне окремо визначатися в процесуальному (звернена до суду вимога про захист порушеного права, свобод чи законних інтересів) та в матеріальному (матеріально-правова вимога позивача до відповідача) значенні; 2) має цілісну природу, що відображає органічне поєднання двох сторін (матеріально-правової та процесуальної); 3) є процесуальним інститутом як звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод, законних інтересів чи реалізації повноважень у сфері публічно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративний позов, адміністративне судочинство, категорія, правовий інститут, позовна заява.

Аннотация

Кивалов С. В. Административный иск как категория административного права. – Статья.

В статье проанализированы разные подходы к определению сущности и понятия «административный иск» как категории административного права. Внимание акцентировано на трех подходах к определению сущности этого понятия: 1) должно отдельно определяться в процессуальном (обращенное в суд требование о защите нарушенного права, свободы или законного интереса) и в материальном (материально-правовое требование истца к ответчику) значении; 2) имеет целостную природу, которая отражает органическое соединение двух сторон (материально-правовой и процессуальной); 3) является процессуальным институтом как обращение в административный суд по защите прав, свобод, законных интересов или реализации полномочий в сфере публично-правовых отношений.

Ключевые слова: административный иск, административное судопроизводство, категория, правовой институт, исковое заявление.

Summary

Kivalov S. V. Administrative law suit as the administrative law category. – Article.

In the article there are analyzed different approaches to the definition of the essence and term of the “administrative law suit” as the administrative law category. The attention is accented on three approaches in the definition of the essence of that term: 1) should be defined separately in procedural (applied to the court demand about defense of the violated right, freedom or legal interest) and material (material-legal demand of the plaintiff to the respondent) meaning; 2) has entire nature that reflect the organic junction of two sides (material-legal and procedural); 3) is the procedural institute as application to the administrative court about defense of the violated rights, freedoms, legal interest or realization of competence in the sphere of public-legal relations.

Key words: administrative law suit, administrative legal procedure, category, legal institute, writ.

УДК 342.78

І. В. Дробуш

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є однією із засад конституційного ладу, невід’ємним елементом демократичної держави та індикатором поліпшення стандартів життя громадян як на відповідному місцевому рівні, так і в державі загалом.

Становлення місцевого самоврядування в сучасній Україні розпочалося від часу здобуття незалежності. Подальший його розвиток відбувається в складних умовах політичної боротьби, із частими відступами від демократичних зразків його формування, з прийняттям непослідовних і половинчастих рішень. Часто прийняття навіть прогресивних законодавчих актів не тягне за собою автоматичного втілення їх у суспільній практиці. Можна спостерігати також відсутність належної політичної волі з боку керівників держави та самих представників органів місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної політики, здійснення реформи місцевого самоврядування, недостатню активність із боку громадськості й самих територіальних громад.

Варто погодитися з критичними оцінками сучасних реформаторських ініціатив, у яких уже досить рельєфно проглядається чергова спроба під прикриттям цінностей демократії та свободи, реалізації інтересів населення, об’єднаного територіальною спільністю, побудувати таку систему взаємозв’язку територіальних громад і держави, яка забезпечувала б державну єдність не на балансі централізму й децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму.

При цьому О.В. Батанов робить висновок про амбівалентність вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що обумовлюється, з одного боку, конституційним визнанням і гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну й муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муні-